

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL



Virginia Yegros - Tobati

El estado del Derecho a la Seguridad Social en Paraguay

José María Amarilla

Los seguros sociales en Paraguay están específicamente y sin excepción, diseñados para cubrir y servir a la población asalariada formal y a los familiares de estos trabajadores para el resto de la población, la única manifestación de seguridad social general es la cobertura de salud pública a cargo del ministerio del ramo.

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO HUMANO

La seguridad social es una prerrogativa humana consagrada en dos artículos de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, carta suscripta y aceptada por la República del Paraguay en todas sus instancias de gobierno.

Dos artículos de esta declaración, extractados en el Cuadro 1 de la próxima página, indican, por un lado, el derecho a la seguridad social como **un asunto inherente a la condición humana**, cuyo acceso debería provenir de un esfuerzo del Estado nacional, con recursos de éste.

Seguridad social es una expresión de amplio alcance que abarca como mínimo un programa de salud de cobertura general, un sistema jubilatorio para la población trabajadora urbana y rural, un sistema de cobertura de accidentes de trabajo, un sistema de protección en situaciones de desempleo y un programa de promoción de viviendas. Programas más ambiciosos de países desarrollados incluyen una diversidad mayor de factores protegidos y promovidos.

Es decir, suscribir la Declaración Universal de los Derechos implica que *Paraguay, como Estado, se aviene a diseñar, sostener y promover un sistema de seguridad social que provea cuando menos los elementos mínimos* de este concepto, según lo establecido en los artículos específicos de esta declaración.

A lo largo de este informe detallaremos la situación de este derecho humano en particular en Paraguay a lo largo del año, detallando, en la medida en que la extensión de la publicación lo permita, los avances y retrocesos, aciertos y errores en la política ejecutada desde el poder en relación con el asunto.

Cuadro 1 Declaración Universal de los Derechos Humanos

Artículo 22

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PIDESC

En la misma tónica que la descripta en el apartado anterior, el Estado paraguayo ratificó en todas sus instancias de gobierno el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**, promovido por las Naciones Unidas a través de su Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Este pacto obliga entonces al Estado a reconocer para todos sus ciudadanos, sin excepción, el derecho a una seguridad social integral (artículo 9, cuadro 2). Por otro lado, el PIDESC *compromete a los Estados suscriptos a garantizar todos los derechos consagrados por él, entre los cuales resalta el de la seguridad social*. Por tanto, en este informe nos ocuparemos de ver si, efectivamente, los poderes estatales que tienen a su cargo el cumplimiento de este compromiso tomaron medidas para garantizar en el presente y a futuro el acceso de la población a la seguridad social.

A los fines de un análisis en este informe, hemos elegido algunos aspectos resaltantes respecto a la gestión estatal y a la política futura promovida especialmente desde el Poder Ejecutivo, esperando sean suficientes para ilustrar cuál es la concepción efec-

tiva de los administradores del poder en cuanto a la protección de hombres, mujeres y familia, en el orden establecido por el PIDESC.

Para ello alternaremos el concepto general de seguridad social para detallar el estado y las perspectivas inmediatas de los **seguros sociales** (concepto restringido a los programas de protección en funcionamiento) existentes en el país, abundando en detalles en la medida adecuada a las características de este trabajo.

Cuadro 2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Artículo 2

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Artículo 5

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Artículo 10

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

LA SEGURIDAD EN LA CONSTITUCIÓN PARAGUAYA

La Constitución Nacional sancionada en 1992 se ocupa del derecho a la seguridad social como un derecho universal. Es decir, como se aprecia en el cuadro 4, la Carta Magna vigente en el Paraguay consagra el derecho de acceso a los sistemas de seguridad social como *universalmente inherente a la población del país*.

Un análisis del número de afiliados y beneficiarios efectivos de los seguros sociales existentes, sin embargo, refleja una situación incompatible con cualquiera de las legislaciones y pactos vigentes.

Cuadro 4 Constitución Nacional

Art. 89

Los trabajadores de uno y otro sexo tienen los mismos derechos y obligaciones laborales, pero la maternidad será objeto de especial protección (...).

Art. 95

El sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población.

NOCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL

En términos generales, muchos son los conceptos de seguridad social válidos y vigentes en diversas doctrinas relacionadas a este campo. A los fines de este informe, adoptaremos tres formulaciones, dos de ellas de cientistas especializados en estudios internacionales sobre el tema de la seguridad social, y una complementación del autor.

La seguridad social es el sistema de protección que la sociedad proporciona a sus miembros para prevenir las privaciones económicas y sociales en caso de la desaparición o reducción palpable de los ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, invalidez, accidentes, desempleo, vejez o muerte¹.

La protección social se define como la garantía que otorgan los poderes públicos para satisfacer de forma oportuna y adecuada las necesidades de un individuo o grupo de individuos al presentarse las contingencias tanto económicas como de salud².

¹ Definición de Conte Grand, Alfredo. Economista, actual secretario de Seguridad Social del gobierno argentino, ex economista principal de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en esta materia.

² Holst, Jens (2003). La protección social en Paraguay. Condiciones problemas, desafíos y perspectivas de los sistemas de previsión. GTZ, Alemania.

Todo sistema de seguridad social debe ser entendido también como el diseño de mecanismos de protección matemáticamente viables (es decir, sustentables por sus propias recaudaciones o por la proyección realista de una financiación de impuestos generales) sustentables en el tiempo (es decir, específicamente diseñados en atención al perfil de la población a la cual se intenta proteger y a las condiciones socioeconómicas en que ésta se desenvuelve) y especializada para la respuesta a necesidades presentes y proyectadas del grupo a proteger.

SEGURIDAD SOCIAL Y SEGUROS SOCIALES EN PARAGUAY

Perfil general de la población

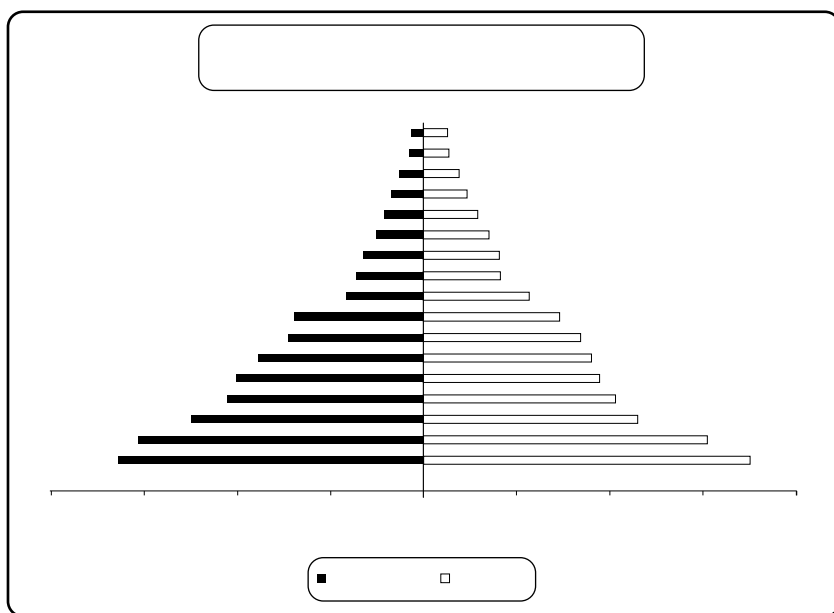
A los fines del diseño de cualquier sistema de seguridad social, el punto de partida es el perfil de la población a la cual se pretende proteger.

La población paraguaya es una **pirámide poblacional de base expansiva**. Es decir, una *estructura demográfica mayoritariamente integrada por jóvenes, en el marco de un incremento del número de habitantes*, que en el caso específico del país monta a una tasa de 2,7% o al año en promedio, si bien este indicador es notoriamente superior en el medio rural.

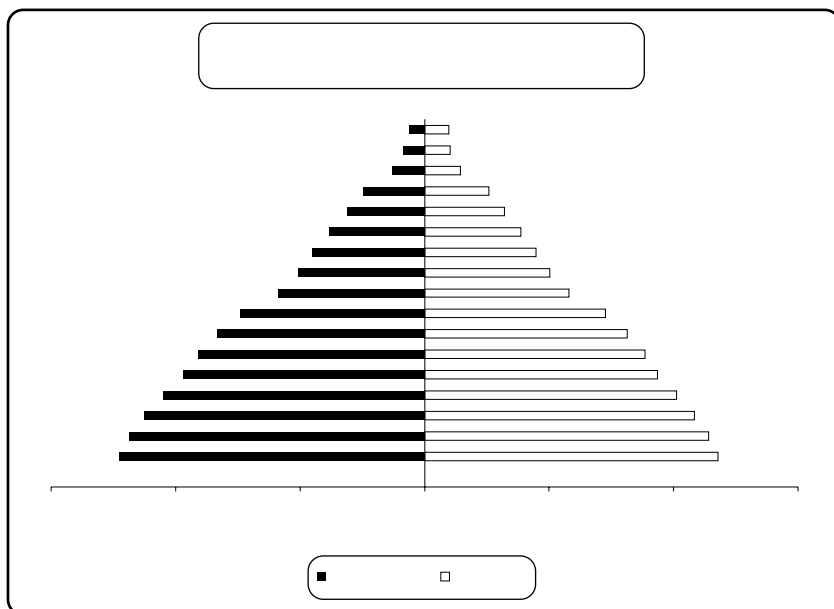
Según la **Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC)**, dos tercios de la población paraguaya eran menores de 35 años de edad hacia 1999. Proyecciones para el año 2020 pronosticaban que esta porción seguiría siendo cercana al 60%.

En contrapartida, la población con edad superior a los 65 años no llegaba al 6% en 1999, y no alcanzaría el 10% en el 2020.

Se trata, entonces, de una población que puede ser definida como **demográficamente solvente** por el hecho de que el número de personas consideradas en edad de retiro es insignificante respecto a la población que efectivamente se halla en condiciones de llevar una vida económicamente activa, así que debiera resultar relativamente fácil administrar programas destinados a dignificar la vejez. El mismo principio vale para la situación futura, a mediano y largo plazos.



En los cálculos de la DGEEC puede observarse que el Índice de Dependencia Demográfica³ (IDD) *ha bajado* de 55% en el año 1990 a 47% en el 2020.



³ Se entiende por IDD el total dado por la suma de la población menor de 15 años y mayor de 65 a la cual por principio se la considera como fuera de la actividad económica, y por lo tanto dependiente del resto de los grupos etarios.

Perfil laboral de la población

La DGEEC estimaba que en el año 2002 la población total del Paraguay era de **5,6 millones de habitantes**.

La **población menor de 10 años**, considerada fuera del mercado laboral, era de 1,4 millones de habitantes. La **población en edad de trabajo** (con más de 10 años de edad) ascendía a 4,1 millones, entre las cuales 1,6 millones se encontraban en **inactividad económica** por razones de edad o en situación de **desempleo oculto** (172.000 personas). Por desempleo oculto se entiende conceptualmente que se trata de personas en condiciones y con predisposición al trabajo, que sin embargo llevan tiempo desocupadas y han dejado de buscar trabajo porque desconocen dónde o cómo hacerlo.

La **Población Económicamente Activa (PEA)** era de 2,5 millones de personas, entre las cuales un poco más de 272.000 estaba en situación de **desempleo abierto**, buscando activamente reincorporarse a la fuerza de trabajo en situación de actividad.

La **población ocupada**, en consecuencia, era de casi 2,3 millones de personas, entre las cuales casi 1,5 millones (poco menos de 65%) estaba en situación de subocupación, ocupación precaria o temporal, o era cuentapropista, o minoritariamente profesional liberal.

La PEA asalariada montaba a 788.000 personas, aproximadamente, entre las cuales *325.000 estaban afiliadas a alguno de los seguros sociales* existentes en el país, mientras 465.000 no cotizaban en ninguno de ellos.

Los seguros sociales en Paraguay están específicamente y sin excepción **diseñados para cubrir y servir a la población asalariada formal y a los familiares de estos trabajadores**.

En términos genéricos, para el resto de la población la única manifestación de seguridad social general es la cobertura de **salud pública** a cargo del ministerio del ramo.

Ocorre entonces que la modalidad de seguro social en Paraguay está financiada por una porción casi infinitesimal de su PEA, con una cobertura extremadamente limitada. En la práctica, el 60% de la población asalariada inclusive carece de cualquier forma de prestación de seguridad social y no existe perspectiva ni política de cambio propuesta desde el gobierno. En definitiva, el gobierno paraguayo incumple todas las regulaciones locales y pactos internacionales a los que suscribe desde el punto de vista de la aplicación de mecanismos universales de seguridad social.

Base legal de la seguridad social

En el país existen dos tipos de entidades previsionales: aquellas establecidas para trabajadores del sector público y la establecida para trabajadores del sector privado, que no obstante es manejada por el Poder Ejecutivo.

Todo trabajador del sector privado formal, con la única excepción de los trabajadores bancarios, que tienen su propio sistema de seguro jubilatorio, está afiliado al **Instituto de Previsión Social (IPS)**. El IPS es el único seguro social que, además

del servicio jubilatorio, presta el de atención a la salud con una base de atención y una infraestructura sanitaria administrada de forma paralela.

Los servidores públicos, en cambio, poseen una diversidad de cajas y regímenes jubilatorios, nucleados en las siguientes instituciones:

- **Dirección de Jubilaciones (Caja Fiscal).**
- **Caja Bancaria.**
- **Caja Municipal.**
- **Caja Ferroviaria.**
- **Caja de Jubilaciones de Empleados y Obreros de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE).**
- **Caja de Jubilaciones de Itaipú Binacional.**
- **Caja Parlamentaria.**

Las condiciones de acceso a la jubilación varían enormemente entre las diversas cajas. Así, es posible acceder a beneficios jubilatorios desde los 40 años (en el caso de los docentes) dentro del régimen de funcionariado, o como mínimo 60 en IPS, Caja Bancaria, Caja Municipal y ANDE.

El tiempo mínimo de aporte va desde los 10 años (Caja Parlamentaria e Itaipú) hasta un piso de 30 años como en IPS y la Caja Fiscal.

Los trabajadores activos aportan entre 5 por ciento (caso Itaipú), pasando por 9 por ciento (IPS) hasta 14 por ciento sobre el salario en la Caja Fiscal, correspondiendo 10 por ciento de aportes a los demás casos.

*El Estado tiene la **obligación de contribuir** sobre todos los salarios de los trabajadores asegurados, **pero nunca lo hizo** hasta el año 2002, y no tiene previsto hacerlo en el año 2003.*

Situación de la Caja Fiscal

Cuadro 7⁴

Entes o régimen	Tasas/aportes		Requisitos de Jubilación Ordinaria. Edad/servicios	Tasa/sustitución y o parámetros para cuantía/haber
	Afiliados	Empleadores		
IPS		12.5	60/25	100% promedio últimos 36 meses
Dirección J/P (C. Fiscal) - R. General-Magisterio Nacional y Gráficos	14	c/	45/30 (Mujer) 50/30 (Varón) 40/ (Mujer) 45 (Varón)	93% último sueldo/cargo desempeñado durante 12 meses
C. Municipales	10	10	55/30 55/80 puntos	100% promedio últimos 24 meses
C. Bancarios	10	16	50/75 puntos (transitorio)	100% promedio últimos 30 meses
C. ANDE	5	5	60/20	66,7% promedio últimos 36 meses
C. Itaipú	6	15+2.32 (40 años)	60/10	80% promedio últimos 36 meses
C. Ferroviarios	10	10	50/25	100% promedio últimos dos años (con límite 3 sueldos mínimos al igual que las aportaciones)

No solamente en el campo previsional, sino en el estado general del presupuesto público paraguayo **la Caja Fiscal es el problema número uno**. Con más de 150.000 aportantes, la Caja Fiscal es el principal seguro social del país, pero también sigue siendo el principal problema.

Datos oficiales indican que la Caja Fiscal arrojó un **déficit de 575.000 millones** de guaraníes en el año 2001, representando **83% de todo el déficit público del país**.

Dentro de los costos de la caja, un total de 549.611 millones (**85% del déficit del seguro**) **fueron gastados en solventar los haberes de militares y policías retirados**, además de beneficios cobrados por sus herederos, por **veteranos de la Guerra del Chaco** y por herederos de éstos.

En contrapartida, los haberes de retiro del personal público civil fueron inferiores a lo recaudado para el sector. Es decir, este sector en particular fue superavitario, si

⁴ Holst, Jens. Op. Cit., pág. 12.

bien en el año 2002 registrara por primera vez un saldo rojo estimado en 1.000 millones de guaraníes o *500 veces menor que los sectores castrenses y policiales*.

Todo este cuadro de situación se mantuvo y se empeoró en el año 2002. El Poder Ejecutivo no ha tomado iniciativas de corrección del sector receptor de prebendas, pero ha tratado de recortar beneficios del sector civil, el menor de los males, **eliminando el aguinaldo** para todos los jubilados de la caja, a través del inconcluso proyecto de **Ley de Transición Económica**.

Lo descripto ilustra a las claras que los poderes del Estado paraguayo carecen de la intención de corregir los problemas fiscales generados por el sistema de privilegios establecidos en la Caja Fiscal, mantienen un seguro previsional fuertemente afectado por prebendas y privilegios, y por tanto vulneran de varias maneras lo consagrado por el PIDESG.

Situación de la Caja Bancaria

La **crisis bancaria y financiera iniciada en 1995** con el cierre de varias entidades bancarias del país, además de las blandas condiciones de jubilación, hizo que la Caja Bancaria sufra un proceso de deterioro que hizo eclosión en el año 2001.

Estudios de auditoría de la **Contraloría General de la República** muestran que por un lado, creció enormemente el número de afiliados jubilados anticipadamente desde 1995 debido al cierre de entidades bancarias. En consecuencia, se duplicaron los egresos corrientes del seguro.

En contrapartida, debido a los despidos y la masiva desocupación en el sector bancario, disminuyó en un porcentaje inestimable la recaudación mensual sobre los salarios de trabajadores.

A esta situación debe sumarse que la cartera de préstamos tiene una **morosidad superior al 70%**. La Contraloría General de la República (CGR) encontró que tal morosidad obedece primariamente a que muchos afiliados - deudores de la caja dejaron de amortizar sus créditos al quedar desocupados, aunque también tienen importancia otros motivos.

Un buen número de políticos de partidos relacionados directa e indirectamente con el poder adeuda grandes sumas de dinero a la Caja Bancaria, y engrosa el porcentaje de mora. Informes de la CGR cuestionan la validez de gran número de las garantías solicitadas por la caja a sus prestatarios.

El Poder Ejecutivo dispuso la intervención de la Caja Bancaria en julio, encargando el trabajo a la Superintendencia de Bancos. Como consecuencia de los estudios, los interventores promovieron una querrela criminal contra ex directivos de la caja, pero su labor es notoriamente limitada en cuanto a la recuperación del sistema. Puede concluirse que la intervención del Poder Ejecutivo es insuficiente para mantener con vida a la Caja Bancaria.

Situación del IPS

Por el monto de sus reservas matemáticas y su peso específico como la mayor fortuna efectiva del país, el IPS sigue siendo el principal seguro social paraguayo.

La institución mantuvo un nivel aproximado de 168.000 afiliados durante el año 2002, pero siguió **sufriendo los efectos de graves irregularidades administrativas del pasado**.

Así, dentro del Cuadro 3 apreciamos que poco menos de **45% de sus fondos** están retenidos en bancos y entidades financieras intervenidas, mientras el **11%** es incobrable de préstamos directos efectuados entre 1994 y 1998 en situación fraudulenta son incobrables.

Cuadro 3 Situación de los fondos del IPS al 12 de abril de 2002

Concepto	Monto (en millones de G.)	Porcentaje
Caja de ahorro y cuenta corriente	282.724,4	17,25
Certificados de Depósito de Ahorro	317.386,9	19,37
Caja de Préstamos al Personal	56.854,1	3,47
Préstamos directos	182.771,3	11,15
Fideicomisos	23.061,2	1,41
Cesión de Créditos	34.692,0	2,12
Otros	4.860,9	0,30
Fondos retenidos	736.219,0	44,93
TOTAL	1.638.569	100,0

El Poder Ejecutivo desde el 2002 hasta octubre de 2003 ha nombrado a tres directores. La nueva administración para el ente previsional ha presentado algunos planes de mejoramiento. Sin embargo, no existe un fuerte política de recuperación de fondos en riesgo de la institución, por lo que difícilmente pueda interpretarse que el gobierno tenga una intención real de mejoramiento de esta caja (Cuadro 4).

No más de **8%** del total retenido al momento de intervención de los bancos privados ha sido recuperado hasta el momento. A esto deben sumarse los intereses perdidos, la devaluación de la moneda y otros índices de deterioro.

Los créditos directos fueron concedidos en general a personas y empresas con alguna vinculación al poder y esto se realizó, según la CGR, sin tomar en consideración la viabilidad de las inversiones ni asegurar la exigibilidad o fiabilidad de las garantías ofrecidas.

Cuadro 4 Situación de fondos del IPS retenidos en bancos intervenidos, en quiebra y disolución al 12 de abril de 2002 (en millones de guaraníes)

Banco	Monto retenido (G. corrientes)	Recuperado (G. corrientes)	A recuperar (Cesión de créd.)	Recuperado en inmuebles	Saldo pendiente
Mercantil	3.500,0	531,3	-	-	2.968,7
Unión	50.739,1	-	-	-	50.739,0
Bipsa	14.681,4	-	-	-	14.681,4
Itá Bank	17.521,4	300,0	-	-	17.221,4
Finamérica	23.016,9	3.423,0	-	-	19.593,9
Corporación	13.724,7	-	5.499,9	8.824,8	0
BNT/Corfán	227.867,1	-	-	34.255,2	193.611,9
Oriental	116.278,8	-	-	-	116.278,8
Desarrollo	279.306,7	-	-	-	279.306,7
SSB Banco	42.920,9	9.930,8	-	-	32.990,1
Bancoplus	11.105,9	-	-	-	11.105,9
TOTAL	800.662,9	14.185,1	5.499,9	42.480,0	738.497,8
% recuperado		8%			

La nueva directiva del IPS ha dispuesto medidas tales como la contención de gastos corrientes, la racionalización de estipendios en el área médica y políticas de ajuste cuyos resultados no han sido suficientemente evaluados.

Probablemente uno de los principales méritos en los últimos tiempos es el intento de poner en vigencia un reglamento de inversiones para las reservas del IPS, cuya aplicación y viabilidad resulta todavía imposible de evaluar a causa de la falta de datos.

Se trata de utilizar el Decreto N° 9.789 del 27 de julio de 2000 “Por el cual se aprueba el reglamento de inversiones del IPS”.

Algunos fundamentos y objetivos que se persiguen con el reglamento son:

- Establecer mecanismos administrativos y normas complementarias en el marco de las disposiciones legales vigentes para regular las inversiones del IPS provenientes del Fondo de Jubilaciones y Pensiones, a fin de obtener los mejores resultados en cuanto a rendimiento, seguridad y liquidez. La política de inversión buscaría principalmente, a través de su correcta administración, contribuir al financiamiento de los beneficios sociales de largo plazo acordados a los asegurados y, paralelamente, invertir en proyectos de inversión convenientes para el país.
- Se identifica de manera específica las diferentes modalidades de operaciones, señalando límites máximos de las inversiones por entidades emisoras y por cada instrumento, así como los límites de la inversión con respecto al Fondo o Reservas Técnicas.

- Los instrumentos financieros deben ser objetos de calificación mediante un proceso de análisis y evaluación de solvencia de las entidades emisoras y la posibilidad de recuperación de las inversiones a través de la Comisión de Inversiones o las entidades calificadoras a ser creadas.

Algunos aspectos favorables de este reglamento:

- Llenar el vacío en la materia, dotando a la administración de una herramienta con reglas y parámetros claros, necesarios para un manejo técnico ordenado de las inversiones del instituto.
- Ampliar la diversificación y dosificación de las colocaciones, atomizando riesgos y colocando fondos de entidades de mayor garantía.
- Evitar a futuro serios daños que soportó el IPS por la falta de parámetros técnicos claros a través de los cuales salvaguardar sus intereses, diversificando los instrumentos financieros para las inversiones del IPS.

Se trata, no obstante, de una iniciativa aislada de un grupo de administradores del ente, que no obedece precisamente a una política de Estado de preservación y mejoramiento de las condiciones financieras. Tanto la iniciación del plan como su sostenimiento futuro dependen de factores relacionados con intereses de poderosos grupos económicos que se han beneficiado directa e indirectamente del mal empleo de los fondos previsionales a lo largo de los años.

Situación de otros aspectos de seguridad social

En general, Paraguay es un Estado que se revela, en todas sus instancias de gobierno, inmune a cualquier forma de planificación de la seguridad social, y viola casi cada aspecto del PIDESC.

Así, al tratar el presupuesto público para el año 2003, el Congreso ha establecido **recortes selectivos presupuestarios para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social**, una secretaría de Estado que ya pasaba angustias y carencias con el nivel presupuestario anterior.

Pudiera pensarse que dicho recorte en realidad obedece a la dependencia económica del país respecto a su deuda externa (una de las más bajas per cápita en el mundo) o a la situación de recesión económica galopante que lo afecta desde la crisis financiera de 1995, y esto sería parcialmente cierto. Sin embargo, el mismo Congreso que decidió los recortes en Salud Pública, aprobó el establecimiento de *beneficios directos e indirectos para sectores de poder fáctico como las Fuerzas Armadas, incrementos salariales para legisladores y preservación de gastos, cuyo destino es manifiestamente corrupto, como el de los gastos reservados de la Presidencia y los ministerios.*

Los **Programas de Vivienda Popular están virtualmente desaparecidos** desde el fracaso del Consejo Nacional de la Vivienda, cuya creación a su vez había seguido a otras tres experiencias fallidas en este campo.

El **Seguro de Desempleo es una figura inexistente** en la legislación general paraguaya y no existe iniciativa para revertir esta situación. El IPS mantiene una

cobertura médica limitada para el trabajador desempleado, y las otras cajas tienen vacíos legales respecto al tema o directamente lo ignoran.

La única y limitada forma de cobertura de los **riesgos del trabajo** está dada por aspectos especiales de la ley del IPS, y por tanto beneficia a un número ínfimo de trabajadores y a un índice todavía menor de la población general.

EL GOBIERNO Y SU PLAN DE SEGURIDAD SOCIAL

La única iniciativa trascendente en materia de seguridad social por parte del gobierno paraguayo en el año 2002 fue presentar y sostener ante el Congreso un **plan de privatización de la administración del seguro social**, a la usanza argentina.

Se trata de un “negocio” sumamente costoso para el Estado, en el cual **el antiguo régimen es liquidado** a partir de un plazo de tres años (a este periodo de transición se lo llama eufemísticamente “sistema mixto”) y a partir de allí los trabajadores pasan a ingresar obligatoria y compulsivamente a un **sistema administrado por corporaciones cuyo único fin es el lucro**.

Según el proyecto de ley, el trabajador **paga en forma directa una comisión por entregar parte de sus salarios** para constituir un fondo previsional, que ronda en promedio el **30%** del aporte en los países que han implementado el nuevo sistema (Chile, Argentina, Uruguay, Bolivia, México, Colombia, Perú, El Salvador). Está obligado además a **contratar un seguro de vida** y de accidentes. El proyecto de ley no contempla **forma alguna de protección de aportes por maternidad para las mujeres grávidas**.

Además de las discriminaciones consecuentes, todo esto significa para el trabajador una **quita de alrededor de 27% de su salario** en forma mensual para tener una cobertura mínima de jubilación y salud que hoy obtiene con alrededor del 10%, mientras se exime al sector patronal de todo aporte, salvo un simbólico 0,5% sobre los salarios pagados, lo cual representa **disminuir 27 veces su aportación actual**.

La constitución del fondo previsional representa además:

- Beneficios directos bajo la forma de dinero a costo cero para los bancos privados.
- Posibilidad de financiar a sus empresas relacionadas con dinero barato proveniente de la población asalariada.
- Comisiones por tareas de recaudación.
- Comisiones para sociedades de mandatos.
- Comisiones para casas de bolsa.
- Comisiones para operadores de la Bolsa de Valores.
- Posibilidad de comprar empresas públicas con dinero aportado por la población asalariada.

- Posibilidad de que las empresas administradoras y bancos se conviertan en acreedores del Estado empleando dinero de la población asalariada.
- Un fondo especulativo disponible a largo plazo.
- Posibilidad de imputar toda pérdida de las operaciones especulativas a la población asalariada que aportó los fondos, y no a los bancos ni administradores que efectuaron las operaciones.

Al decidir un cambio de sistema, el gobierno decide **vaciar de aportantes** las cajas de jubilaciones, o al menos dejarlas con menos de 10% de sus afiliados existentes. Esto es, por ejemplo, dejar a IPS con 16.000 cotizantes para una caja que actualmente tiene 27.000 jubilados. Y lo mismo para la Caja Bancaria, la Municipal, etc.

Por supuesto, el Estado (que es decir toda la ciudadanía) debe **asumir la carga de seguir pagando a los jubilados de esas cajas y a aquellos que por estar ya muy cerca de la edad jubilatoria, no pasarán al sistema privado.**

En segundo lugar, el Estado debe **reconocer** (asumiendo una deuda que antes contablemente no tenía) los aportes de los trabajadores más jóvenes que pasan del sistema público al privado, emitiendo lo que se conoce como **Bonos de Reconocimiento.**

El Estado es también la **garantía final** para los trabajadores que pasan al sistema nuevo, quienes probablemente en 15 o 20 años de aportes no conseguirán acumular dinero suficiente para alcanzar los niveles mínimos de pensiones establecidos por las leyes. El Estado debe **aportar la diferencia** para que estos nuevos jubilados efectivamente alcancen la pensión mínima.

En todos los casos hablamos de cientos e incluso de miles de millones de dólares de compromisos para el país, y más adelante ofrecemos una estimación, sin considerar que debe incrementar sensiblemente sus programas de salud pública para cubrir el déficit creado con la eliminación del sistema IPS, por ejemplo.

Es evidente que para asumir semejantes deudas el gobierno que sea deberá **incrementar los impuestos**, por un lado, y **endeudarse al límite**, por el otro.

Endeudarse significa emitir papeles que son generalmente colocados en los circuitos especulativos de la Bolsa de Valores. Papeles que son comprados por las nuevas administradoras de fondos previsionales con fondos aportados por los trabajadores activos, de los cuales el Estado se deshizo como fuente de solvencia del sistema previsional público.

Es decir, asistimos a la **creación de un circuito especulativo de doble partida.** Una forma de plusvalía absoluta de doble entrada.

Este circuito le costó a Chile 2.667 millones de dólares anuales hasta 1997, y le costará poco más de 3.000 millones anuales hasta el 2009. De acuerdo con la Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP, organismo de supervisión de la seguridad social privada en Chile), la transición costó entre 1981 y 1995 el 5,5% del Producto Interno Bruto (PIB) acumulado en 16 años.

Es decir, la transición de sistemas le costó a Chile 47.000 millones de dólares en 17 años.

Para Argentina significó un déficit anual de 12.000 millones de dólares. Uruguay invertirá 5.000 millones de dólares en 12 años de reforma parcial.

Si el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo fuese aprobado y se privatizara el seguro en Paraguay, el Estado paraguayo debería hacerse cargo de pagar los siguientes costos en forma directa:

- **964.000 millones de guaraníes anuales en jubilaciones de la Caja Fiscal.**
- **240.000 millones de guaraníes anuales en jubilaciones vigentes de IPS.**
- **60.000 millones de guaraníes anuales para la Caja Bancaria.**
- **10.500 millones de guaraníes anuales a la caja de Itaipú.**
- **8.500 millones de guaraníes anuales a la Caja Municipal.**
- **5.100 millones de guaraníes anuales a la Caja de ANDE.**
- **3.300 millones de guaraníes anuales a la Caja Ferroviaria.**
- **2.000 millones de guaraníes anuales a la Caja Parlamentaria (estimación).**
- **TOTAL: aproximadamente 1,293 billones de guaraníes al año (valores al 2001).**
- **O lo mismo: 300 millones de dólares al año sólo para pagar las jubilaciones ya existentes.**

● A lo anterior se debe agregar:

- **Bonos de reconocimiento para los aportes de 300.000 cotizantes de las diversas cajas.**
- **Alrededor de 1,4 billones de guaraníes de fondos del IPS.**
- **El costo financiero de la emisión de bonos para cubrir estas obligaciones.**
- **El incremento presupuestario para el Ministerio de Salud Pública.**
- **Las compensaciones para los jubilados de las próximas décadas que no acumularán dinero suficiente para una pensión mínima.**

Hablamos, en definitiva, de **al menos 500 millones de dólares anuales de costo** durante los próximos 30 años. Duplicar nuestra deuda pública en cinco años. Invertir el equivalente al presupuesto actual de todo un año cada tres años, etc.

Y todo el propósito final es simplemente sembrar el campo para el provecho de toda una cadena de especuladores bancarios, bursátiles y burócratas asociados íntimamente con el modelo de capitalización privada del seguro social.

Esa es la consecuencia final de la propuesta que denodadamente se impulsa desde los gremios empresariales, que tienen su representación directa en el Poder Ejecu-

tivo. Parece obvio decir que esto, por **discriminatorio y confiscatorio**, se contrapone en todo sentido al PIDESC suscrito por Paraguay.

CONCLUSIÓN

Paraguay tiene una población demográficamente solvente por el hecho de que el número de personas consideradas en edad de retiro es insignificante respecto a la población que efectivamente se halla en condiciones de llevar una vida económicamente activa.

Sin embargo, los seguros sociales vigentes están financiados por una porción casi infinitesimal de la PEA, con una cobertura extremadamente limitada. En la práctica, el 60% de la población asalariada inclusive carece de cualquier forma de prestación de seguridad social y no existe perspectiva ni política de cambio propuesta desde el gobierno debido a la alta informalidad de la economía. Desde este punto de vista, el Estado paraguayo vulnera el PIDESC al no promover un sistema de seguridad social para su población general.

El Estado tiene la obligación de contribuir sobre todos los salarios de los trabajadores asegurados, pero nunca lo hizo hasta el año 2002, y no tiene previsto hacerlo en el futuro. Es decir, daña deliberadamente la solvencia de los seguros sociales existentes, violando el PIDESC.

Los poderes del Estado paraguayo carecen de la intención de corregir los problemas fiscales generados por el sistema de privilegios establecidos en la Caja Fiscal, mantienen un seguro previsional fuertemente afectado por prebendas y privilegios, y por tanto vulneran el principio de igualdad consagrado por el PIDESC.

El Poder Ejecutivo dispuso la intervención de la Caja Bancaria en julio, pero como en la raíz de los problemas de la caja se hallan casos de corrupción de personas vinculada al poder, es altamente probable que la intervención apañe y/o castigue a los principales actores. Puede concluirse que la intervención del Poder Ejecutivo es insuficiente para mantener con vida a la Caja Bancaria.

En el IPS existen iniciativas loables pero aisladas de un grupo de administradores del ente, que no obedecen precisamente a una política de Estado de preservación y mejoramiento de las condiciones financieras. Tanto la iniciación de planes de mejoramiento administrativo como su sostenimiento futuro dependen de factores relacionados con intereses de poderosos grupos económicos que se han beneficiado directa e indirectamente del mal empleo de los fondos previsionales a lo largo de los años.

El Congreso ha establecido recortes selectivos en la disponibilidad presupuestaria para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, una secretaría de Estado que ya cubría mal la demanda social en esta materia con el nivel presupuestario anterior.

Los Programas de Vivienda Popular están virtualmente desaparecidos.

El Seguro de Desempleo es una figura inexistente en la legislación general paraguaya.

La única y limitada forma de cobertura de los riesgos del trabajo está dada por aspectos especiales de la ley del IPS, y por tanto beneficia a un número ínfimo de trabajadores y a un índice todavía menor de la población general.

La principal iniciativa estatal en materia previsional es un proyecto de ley cuyas consecuencias son confiscatorias para el sector asalariado y tienen un efecto casi suicida sobre el nivel de endeudamiento estatal.

En apretada síntesis, puede sostenerse que lejos de diseñar políticas de superación de los índices de pobreza, de inequidad, de exclusión y de autodeterminación, las políticas estatales paraguayas tienden a crear condiciones exclusivamente favorables a especuladores financieros y sectores vinculados con el poder.

Se asiste entonces a una acelerada desnacionalización de la economía por la transferencia de los patrimonios nacionales al sector privado y un consecuente debilitamiento del Estado en su capacidad de inversión social.

RECOMENDACIONES

Es imprescindible que Paraguay, como Estado interesado en sostener una política solvente de seguridad social y como suscriptor del PIDESC, adopte las siguientes medidas:

- **Formalización del trabajo y ampliación del número de contribuyentes a los seguros sociales:** en lo que concierne al IPS, donde deberían estar asegurados *todos los trabajadores asalariados*, el número de asegurados no pasa de *un tercio* de este sector. Para un Estado suscriptor al PIDESC es inaceptable que el 60% de la población asalariada carezca de cualquier forma de prestación de seguridad social.
- **Plan de actualización de la contribución estatal obligatoria a la seguridad social:** es necesario que el Estado *asuma presupuestariamente* su obligación de contribuir sobre todos los salarios de los trabajadores asegurados, tal como lo mandan las leyes vigentes. El Estado paraguayo se encuentra además *en mora* en el pago de los servicios de salud para el sector docente al IPS. Esta deuda montaba a 78.000 millones de guaraníes al mes de octubre de 2002. No es aceptable que un Estado suscriptor al PIDESC sostenga una política oficial dañina para sus sistemas de seguridad social.
- **Corrección del sistema de privilegios en la Caja Fiscal:** es imprescindible que el Estado paraguayo adopte medidas correctivas para paliar la sangría que representan las jubilaciones de privilegio y discriminatorias de la Caja Fiscal.
- **Modificación de la ley de la Caja Bancaria para su inserción en un sistema general modificado de seguridad social:** a mediano plazo, los grupos relativamente pequeños y con condiciones privilegiadas de acceso a la jubilación resultan insostenibles. Con vistas a la Caja Bancaria, donde ambos defectos son observables, es necesario que además de un plan de restitución de

fondos defraudados, sea concebido un plan de modificación de prestaciones y beneficios y su eventual integración a una caja mayor, como por ejemplo el IPS.

- **Profesionalización de la administración del IPS:** además de la ampliación de la base de aportantes, es necesario que exista una política estatal que profesionalice la administración del IPS para disminuir su vulnerabilidad debida a nombramientos políticos que significan un modo de administración que responde a intereses de grupos de presión.
- **Preservación y ampliación del presupuesto de salud pública:** dada la gran carencia de cobertura de salud en el país, es necesario que el Estado preserve o incluso incremente el valor real de los fondos destinados al Ministerio de Salud Pública.
- **Reestablecimiento de un Programa de Viviendas Populares:** es necesario que el Consejo Nacional de la Vivienda sea sucedido por una nueva institución regida por leyes económicamente sustentables, y es inaceptable que un Estado suscriptor del PIDESC carezca de una figura similar.
- **Creación de un sistema de seguro de desempleo:** resulta imprescindible la creación de un mecanismo legal de protección contra el desempleo.
- **Creación de una forma legal de protección contra riesgos del trabajo:** los aspectos especiales de la ley del IPS que cubren estos riesgos deben ser extendidos a una porción mucho mayor de trabajadores, lo cual conlleva la necesidad de formalizar el trabajo.
- **Eliminación del proyecto de ley de privatización de la seguridad social:** por *discriminatorio, confiscatorio y económicamente inviable*, además de ser inaceptable como iniciativa de un Estado suscriptor al PIDESC, el proyecto presentado al Congreso debe ser retirado y eliminado.